

# MERIDIANO 47



INSTITUTO BRASILEIRO DE  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS


ISSN 1518-1219

Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais

Nº 81

Abril – 2007

## S U M Á R I O

- 
- |    |  |                                       |
|----|--|---------------------------------------|
| 2  | O poder militar brasileiro e seus dilemas: quantidade ou qualidade?        | <b>João Fábio Bertonha</b>            |
| 5  | China – Japão: Releitura de cicatrizes históricas                          | <b>Ricardo dos Santos Poletto</b>     |
| 7  | Equador: um novo ensaio bolivariano na contramarcha da integração          | <b>José Ribeiro Machado Neto</b>      |
| 10 | A Corte Internacional de Justiça e o imbróglio balcânico                   | <b>Sufyan El Droubi</b>               |
| 13 | Estados Unidos: informação e contraterrorismo                              | <b>Virgílio Arraes</b>                |
| 15 | Quatro anos da presença americana no Iraque: o fim do poço está próximo?   | <b>Tiago Wolff Beckert</b>            |
| 17 | Condicionantes dos processos de integração: Europa e América Latina        | <b>Maria Izabel Mallmann</b>          |
| 19 | A Estratégia de Lisboa – Política de Longo Prazo da União Européia         | <b>Ricardo DaSilva</b>                |
| 21 | Análise sobre a discussão no Conselho de Segurança sobre Mudança Climática | <b>Izadora Xavier do Monte</b>        |
| 23 | Rodada Doha: atores, temas e interesses                                    | <b>Marcos Paulo de Araújo Ribeiro</b> |

# O poder militar brasileiro e seus dilemas: quantidade ou qualidade?

JOÃO FÁBIO BERTONHA\*

Em pesquisas recentes que fiz em sites e revistas especializadas em questões de defesa, um tópico que é recorrente é o da irrelevância militar brasileira. Para muitos analistas, a fraqueza das nossas Forças Armadas chegou a tal ponto que não seríamos mais capazes nem de proteger a soberania nacional frente a ameaças externas e internas, nem de projetar poder em possíveis missões militares no exterior. Pior: seria pela falta de um poder militar de peso que o Brasil não seria respeitado no cenário internacional e nem teria apoio para suas reivindicações, como um assento no Conselho de Segurança da ONU.

Vamos examinar um pouco estas alegações. A proteção do Estado frente a ameaças internas não parece estar em questão. Mesmo com grupos armados dominando as periferias das grandes cidades, ainda não chegou o momento em que as forças legais estejam numa situação de colapso e/ou de incapacidade de proteger a ordem constituída, se convocadas pelas autoridades competentes. Já a avaliação sobre a nossa capacidade de proteção da soberania nacional frente a ameaças do exterior depende, evidentemente, de que ameaças estamos falando.

Realmente, se a idéia é proteger nossas fronteiras contra contrabandistas, grupos guerrilheiros, pesca ilegal, etc., a situação é complicada. Apesar dos reforços enviados à Amazônia nos últimos anos e da criação do SIVAM, boa parte das fronteiras e do espaço aéreo e marítimo brasileiros está exposta e isso é um problema que precisaria ser equacionado, e com urgência.

No que se refere a ameaças de outros Estados, é pouco provável que tenhamos que temer algum dos nossos vizinhos e nenhum deles teria, ao menos no presente momento, condições de nos vencer. Se,

no entanto, houver mesmo o tão falado, nesses dias, rearmamento da América Latina, teríamos que nos preocupar um pouco, não com os riscos de uma invasão, mas o de ficarmos sem opções militares em caso de problemas nas imediações.

Quanto a ameaças de grandes potências militares, creio que a única a se temer realmente é a dos Estados Unidos, simplesmente porque são os únicos a terem capacidade de projeção de poder para, se não nos conquistar, causar danos substanciais ao país. Uma guerra entre Brasil e Estados Unidos, contudo, é quase inconcebível e, de qualquer forma, não haveria como nos prepararmos para ela, dado o diferencial de forças. Portanto, nesse caso, a soberania já está potencialmente comprometida, mas não há muito o que se possa fazer.

Quanto à incapacidade de projeção de poder em missões no exterior, ela é mais do que clara. Podemos muito bem enviar uma missão de paz para o Haiti, mas apenas com apoio da potência dominante na região, ou seja, os Estados Unidos, e com apoio financeiro da ONU. No atual estado do poder militar brasileiro, imaginar que nós pudéssemos bloquear as costas de Angola com submarinos durante uma crise ou enviar uma expedição militar para ocupar os campos de gás da Bolívia (como algumas pessoas parecem ter pensado durante a crise do ano passado) seria quase um devaneio.

Que essa incapacidade (e a falta de um poder militar substantivo) é um impedimento a um maior destaque brasileiro no plano internacional, é um fato. Mesmo num mundo em que a guerra foi abolida como forma de resolução de problemas entre os grandes Estados, dispor de uma máquina militar de peso é fundamental para ser notado. Não é o único elemento, claro, mas é de importância chave.

\* Professor da Universidade Estadual de Maringá – UEM (fabiobertonha@hotmail.com).

Portanto, a avaliação que faço a respeito das conseqüências da nossa fraqueza militar atual – que é real – é que ela não ameaça, ainda, a ordem interna e que ataques potenciais à nossa soberania por grandes potências existem, mas que não são nem prováveis nem equacionáveis. Os problemas reais com que devemos nos defrontar são o controle das nossas fronteiras e do nosso espaço marítimo e aéreo, os riscos de nos tornarmos irrelevantes mesmo em termos regionais e nossa incapacidade em projetar poder, mesmo em escala modesta.

Uma resposta para isto, que sempre aparece nas fontes de informação que acessei, é que as Forças Armadas brasileiras precisam, urgentemente, de aumento de efetivo e de orçamento. O raciocínio básico por trás dessa resposta envolve cálculos comparativos entre os vários países do mundo, normalmente relacionando elementos como população, território, PIB, orçamento militar e efetivo das Forças Armadas.

Assim, comparam-se dados como efetivo militar em relação à população e área do país, chegando-se sempre à constatação de que países muito menores e menos povoados do que o Brasil têm, proporcionalmente, muito mais homens em armas. Estes cálculos sempre acabam por chegar a mesma conclusão: se o Brasil quer restaurar seu poder militar, é fundamental aumentar os efetivos das Forças Armadas, dobrando-as ou triplicando-as, de forma a dotar o país de um efetivo militar compatível com seu território e população.

O mesmo pode ser dito da relação PIB/gasto militar. Calcula-se a média mundial em termos de gasto militar, seja dividindo-o pelo número de habitantes, seja como proporção da riqueza nacional. Assim, respeitando-se esta lógica, novamente os gastos militares brasileiros estão abaixo da média mundial e precisariam ser dobrados ou triplicados para termos uma força razoável dentro dos padrões internacionais.

Esses cálculos são sempre comprometidos pelo tradicional problema da confiabilidade dos números, pois os gastos militares são sempre avaliados de formas diversas e com interesses diversos. Além disso, equívocos estatísticos são cometidos, como,

por exemplo, retirar a Austrália e o Canadá da lista por terem vastas áreas desabitadas, esquecendo-se que o mesmo poderia ser dito de boa parte da Amazônia brasileira. Em essência, contudo, o diagnóstico é correto e o Brasil mantém menos homens nas fileiras e gasta, efetivamente, menos com suas forças militares do que outros países.

O problema é que estes números não dizem muito. Eles podem indicar se um dado país gasta mais ou menos do que a média mundial, mas não servem de parâmetro para determinar se o gasto e o efetivo militar são insuficientes, adequados ou excessivos. Isso só pode ser determinado a partir dos riscos efetivos ou potenciais que um país sofre e suas pretensões no cenário internacional.

Assim, não espanta que a Síria, numa contínua tensão com Israel e os Estados Unidos, tenha muito mais homens em armas e um orçamento militar maior do que um outro com população e área semelhantes, como o Senegal. É a avaliação das necessidades e possibilidades que explicam o maior ou menor poder militar e não uma fórmula matemática precisa.

Também conta, evidentemente, a capacidade econômica de um país para sustentar suas ambições no plano militar (sendo natural que a França seja capaz de investir mais no seu aparato bélico do que a Tailândia) e os interesses de grupos de pressão e políticos que podem aumentar ou diminuir os efetivos e gastos conforme interesses específicos no plano interno.

Não obstante, mesmo se concordarmos que as análises aritméticas não funcionam, não resta dúvida, como já mencionado, que a capacidade militar brasileira demanda cuidados urgentes. Mas, para que se possa caminhar nessa direção, a necessidade maior não é a do aumento do efetivo e nem do orçamento militar. Pelo contrário, é a definição de prioridades estratégicas e a racionalização dos recursos.

Realmente, temos que identificar, antes de mais nada, quais são as nossas prioridades estratégicas e os objetivos das Forças Armadas. Se elas devem proteger a Amazônia de ameaças localizadas, o investimento em barcos de patrulha, tropas de selva e de fronteira é mais conveniente do que em unidades

blindadas e porta-aviões. Se temos a intenção de tornar dispendiosa uma possível intervenção de uma grande potência no nosso mar territorial, o projeto do submarino nuclear deveria sair do papel. Enfim, conforme a identificação do problema é que se pode investir. Tentar, como se faz hoje, dar conta de tudo, é, dadas as nossas limitações financeiras, comprovadamente inútil.

Quanto a aumentos no orçamento militar, eles podem ser até aceitáveis no caso de um ciclo de crescimento econômico melhorar as condições financeiras do Estado e/ou surgir alguma ameaça. Mas, no presente momento, com a escassez de recursos e as carências sem fim desse país, um aumento dos gastos bélicos seria indefensável, o que destaca ainda mais a necessidade de racionalizar os gastos. O ideal seria termos quantidade e qualidade, mas, sendo impossível, é o momento de optar pelo mais adequado para ampliar a eficiência de nossas forças frente às nossas prioridades estratégicas.

Num país com a democracia consolidada, sem grandes ameaças na vizinhança e com pretensões de se tornar mais reconhecido internacionalmente, como o Brasil, a opção pela qualidade me parece a correta. Realmente, talvez fosse o caso não de aumentar os efetivos, mas de cortá-los. Se, ao invés de 300 mil homens em armas, tivéssemos apenas

200 mil, mas com o mesmo orçamento, não seria possível armá-los e equipá-los melhor? De setenta a oitenta por cento do orçamento das Forças Armadas brasileiras é destinado a gastos correntes e com pessoal e, nesse quadro, sobra muito pouco para investimentos. Não seria melhor dispor de uma Força Aérea com alguns milhares de homens a menos, mas com caças de último tipo? Ou de um Exército enxuto, mas com soldados profissionais e modernos sistemas de comunicações e reconhecimento?

Em resumo, menos homens em uniforme com o mesmo orçamento representariam mais eficiência e não menos. E a definição de onde cortar e em que lugar investir o dinheiro apurado, claro, só poderia vir da definição prévia das prioridades, o que revela como as duas coisas estão relacionadas.

Assim, apesar de concordar com a opinião geral de que nosso aparato militar apresenta deficiências sérias e que isso é um elemento que afeta as pretensões internacionais brasileiras, não posso compartilhar da idéia de que substanciais aumentos de efetivo e gastos sejam necessários e mesmo válidos. Se aumentarmos os dois elementos na mesma proporção, daríamos emprego a muita gente e perspectivas de carreira se abririam. Mas teríamos apenas mais do mesmo e não uma real mudança para melhor.



## Como publicar Artigos em Meridiano 47

O Boletim *Meridiano 47* resulta das contribuições de professores, pesquisadores, estudantes de pós-graduação e profissionais ligados à área, cuja produção intelectual se destine a refletir acerca de temas relevantes para a inserção internacional do Brasil. Os arquivos com artigos para o Boletim *Meridiano 47* devem conter até 90 linhas (ou 3 laudas) digitadas em processador de textos de uso universal, espaço 1,5, tipo 12, com extensão em torno de 5.500 caracteres. O artigo deve ser assinado, contendo o nome completo do autor, sua titulação e filiação institucional. Os arquivos devem ser enviados para [editoria@meridiano47.info](mailto:editoria@meridiano47.info) indicando na linha *Assunto* "Contribuição para Meridiano 47".

# China – Japão: Releitura de cicatrizes históricas

RICARDO DOS SANTOS POLETTI\*

Com uma literatura extensa de atritos políticos, sociais e econômicos na vizinhança do Leste Asiático, tratar de passos de aproximação na região é sempre um exercício alentador, mas que merece dupla cautela.

A visita de Wen Jiabao ao Japão *per se* poderia apenas representar uma fria manifestação formal do reconhecimento de que China e Japão precisam um do outro. Contudo, o teor da jornada ao país vizinho pareceu externar um esboço de reais simpatias recíprocas.

A agenda do encontro dos altos representantes de Estado foi entremeada por eventos de apelo como a recepção de crianças japonesas cumprimentando o premier chinês na língua do convidado e o jogo de baseball, no qual Wen Jiabao não escapou de ser escalado. O ponto alto do roteiro – a inédita visita e discurso ao Parlamento japonês – confirma o peso dos passos políticos dados em meados de abril.

Por muitos anos, as nações asiáticas que sofreram com a invasão do Japão de Hiroito demandaram reparações como questão de honra de suas políticas externas. Os acordos de 1972, que “normalizaram” as relações entre Japão e República Popular da China não foram nem de longe capazes de amenizar o conteúdo do debate de fundo histórico. As cicatrizes profundas do Massacre de Nanjing são sintomáticas em um cenário de patente antagonismo. Nesse contexto, os benefícios das relações econômicas claramente não bastam como remédio, senão como atenuante.

Wen Jiabao com sua visita respondia o gesto de sua contraparte. Shinzo Abe visitara a China em outubro na tentativa de refazer os laços sob ameaça desde a polêmica visita de seu antecessor, Junichiro Koizumi, ao templo Yasukuni, local que homenageia os combatentes de guerra japoneses.

Jiabao, em seu discurso, evitou mencionar a demanda chinesa por um pedido de desculpas oficiais do Japão pelos crimes cometidos. Paz, prosperidade, benefícios estratégicos e amizade entre os dois povos foram as constantes do discurso de 40 minutos do premier aos parlamentares japoneses. Mais importante foi seu reconhecimento de que os japoneses também sofreram durante o período de conflitos.

As conseqüências mais imediatas foram a assinatura de acordos regendo questões de aquecimento global e o estabelecimento de estratégias de cooperação no âmbito energético. Os chineses também levantaram suas barreiras contra a importação de arroz japonês, vigente há quatro anos.

Os indicativos de que o movimento de aproximação possa adquirir um caráter perene apontam para três dinâmicas da conjuntura regional:

1. China, Coreia do Sul e Japão negociam do mesmo lado da mesa contra o programa nuclear norte-coreano;
2. Relações econômicas, que quadruplicaram entre Japão e China nos últimos dez anos;
3. Ambiente de visitas de Koizumi à Coreia e de revisão de Shinzo Abe de suas posições consideradas *outspoken views*, com acenos positivos mútuos entre os chefes de Estado de China e Japão.

Há que se considerar, entretanto, que as barreiras políticas e intersubjetivas são marcantes. Vale a impressão de que os diplomatas do Leste Asiático caminham sobre terreno movediço ao se considerarem as inúmeras contendas.

No inventário raso de disputas entre China e Japão figuram: a disputa territorial pelas Ilhas Senkaku; contestação de posse de reservas de gás

\* Membro do Programa de Educação Tutorial em Relações Internacionais da Universidade de Brasília – PET-REL e do Laboratório de Análise em Relações Internacionais – LARI (ricardosp@hotmai.com)

natural no Mar da China; episódios da II Guerra; Massacre de Nanjing; Templo Yasukuni; Divergências nas publicações dos textos históricos; tratado de segurança mútua do Japão com os EUA; maquiagem do orçamento militar chinês.

O potencial de conflitos regionais com referência a atritos de permanência histórica se estende para a vizinhança próxima. Não só o Japão possui focos de tensão com a península, a China também possui disputas de cunho territorial e histórico – para não mencionar a República da Coreia (Taiwan), o Tibete e a Mongólia, com os quais a China particularmente cultiva disputas em maior ou menor grau.

#### Contendas Chinesas

**Coréia do Norte:** Montanhas Baitou; programa nuclear norte-coreano.

**Coréia do Sul:** Ilhas Socotra;

#### Contendas Japonesas

**Coréia do Norte:** *comfort women*, seqüestro de japoneses na década de 70; programa nuclear norte-coreano.

**Coréia do Sul:** Ilhas Takeshima; Templo Yasukuni.

Os problemas têm sido relativizados por meio da cautela diplomática que, episodicamente, enfrenta maiores dificuldades com os tropeços cometidos pelos chefes de Estado. O fato é que as grandes potências da região esboçam desenhar uma agenda cooperativa para o Leste Asiático. Para tanto, a estabilização das relações sino-japonesas são fundamentais como alicerce de passos mais

audaciosos. As últimas manifestações regionais nesse sentido, entretanto, manifestas pelo presidente chinês, Hu Jintao, urgem uma relação mais próxima entre China e Taiwan em termos econômicos e culturais. Taiwan permanecerá como a fronteira sensível desse processo. Por enquanto, basta que Japão e China continuem afirmando que, a despeito das profundas cicatrizes e diferenças, também têm muito em comum.

As conseqüências regionais das mãos estendida chinesas e japonesas são significativas. O momento de disposição política de aproximação foi concebido para quebrar o ciclo de avanços e retrocessos do diálogo regional. Embora o debate em âmbito militar seja recorrente, opondo claramente as duas potências vizinhas, o sucesso de uma comissão de compartilhamento de visões históricas pode assumir proporções maiores.

Dada a importância de questões político-militares e econômicas, a questão raramente recai sobre avaliações dos impactos em âmbito societário. O apelo da rivalidade sobre setores da sociedade civil dos países do contexto regional é fundamental para se explicar as dinâmicas de atritos na Ásia-Pacífico. Um primeiro passo no sentido de superar obstáculos de interação intersubjetiva – que permeiam tanto o raciocínio dos burocratas formulando política externa quanto a atitude da sociedade civil diante das nações vizinhas – prepara terreno para projetos mais audaciosos de constituição de uma vizinhança mais estável e mais coesa em torno de um dos principais epicentros da economia e política global.





# Equador: um novo ensaio bolivariano na contramarcha da integração

JOSÉ RIBEIRO MACHADO NETO\*

Atualmente, a comunidade internacional tem direcionado suas atenções para o Equador – o quinto maior produtor latino-americano de petróleo – ao exigir reformas estruturais amplas e democráticas capazes de neutralizar a herança antidemocratizante que enfraqueceu suas instituições políticas, tendo como principal consequência a derrubada de três mandatários num curto período iniciado em 1997. O peso político do Equador, há décadas, não se fez sentir nas marchas e contramarchas para o atingimento da integração latino-americana, e nem mesmo para que prevalecesse a forma bilateral do comércio regional, optando, assim, sempre pelo multilateralismo com argumentos que se situam desde a liberdade comercial à formação de parcerias que, por acaso, reforcem seus objetivos nacionais.

O Equador, a exemplo da Bolívia, da Colômbia, do Paraguai e do Peru, ainda guarda no seu imaginário político resquícios de indefinições fronteiriças provocadas pelo desmoronamento do império espanhol na América pós-1789. O recente conflito armado entre o Equador e o Peru foi iniciado por escaramuças na região conhecida por Cordilheira do Condor, área contestada desde os idos de 1940 pelo Equador. Em 1942 o Brasil patrocinou o Protocolo de Paz que seria rompido em janeiro de 1995, após combates nessa região com perdas de vidas para ambos os lados, além da ausência de objetivos nacionais específicos dos beligerantes. Em 1998 o governo brasileiro promoveu a Declaração de Paz do Itamaraty, aceito pelos presidentes Alberto Fujimori, do Peru, e Jamil Mahuad, do Equador. Cessados os conflitos, foi criada uma zona desmilitarizada e dois parques ecológicos na região em disputa.

A mediação brasileira deu, dessa feita, mostras da diplomacia presidencial reguladora da prioridade das relações entre Estados latino-americanos.

O conflito armado, apesar de curto, abalou, além da consciência nacional, a economia, a governabilidade e, inclusive, a sua capacidade de negociação internacional, conduzindo-o a um virtual isolamento político, em contrapartida à validade do processo de paz. Por conseguinte, esse quadro haveria de facilitar a entrada de novas idéias neoprogressistas, julgadas de imediato necessárias e capazes de resguardar o orgulho nacional, bem como de substituir em curto espaço de tempo o quadro letárgico iniciado em 1995 por perspectivas realistas e tangíveis de construção de novas estruturas sócio-políticas compensatórias para um ambiente étnico-cultural complexo, controverso e ávido de reivindicações.

A população do Equador é de 12,4 milhões, sendo constituída de 65% de mestiços; de 25%, de 7% de brancos e de 3% de negros. Esta composição guarda semelhanças com a da Bolívia. A taxa de crescimento natural não ultrapassa 1,3% ao ano e, além disso, a população rural representa 37,2%, responsável por uma agricultura de subsistência, o que limita a expansão da renda interna e a validade de políticas públicas distributivas, as quais nem sempre são objeto de campanhas políticas para a substituição de governabilidades. A localização de grande parte da população rural em altiplanos andinos tem limitado a expansão da fronteira agrícola quer pelo empobrecimento da terra, quer pela pífia distribuição setorial dos investimentos internos, determinando uma limitada absorção do progresso técnico pelo setor primário.

\* Doutor em História das Relações Internacionais, professor do Curso de Relações Internacionais e Coordenador Geral do Núcleo de Estudos de Meio Ambiente e Relações Internacionais (NEMARI), da Universidade Católica de Brasília (josem@ucb.br).

A formação de seus novos agregados macroeconômicos pós-1995, – paralela à dolarização instituída pelo vice-presidente “socialista” Gustavo Noboa em janeiro de 2000, que restringiu o controle das políticas monetária, cambial e fiscal – não demonstrou, entretanto, a conquista da substituição desejada. O PIB é de US\$ 34 bilhões que corresponde aproximadamente a 1,54% do PIB latino-americano e a 4,39% do PIB do Brasil a preços de 2003. A sua composição setorial mostra que 12% são oriundos do setor primário; 22% da indústria; 10% da comercialização de petróleo; e 56% de outras atividades. A taxa de incremento no último quinquênio foi de 3,84%, que até pode ser considerada razoável quando analisada em função da taxa de crescimento natural de 1,30%, de sua geopolítica multiforme, da sua vocação primária e da dependência de fluxos externos de capitais – ignorada de maneira contumaz pela retórica bolivariana – cimentada na carência de recursos para financiamento à infra-estrutura básica, um dos sérios gargalos de sua economia.

A baixa participação primária no PIB retrata por sua vez descompassos e despreocupações com o abastecimento e com a formação de estoques estratégicos reguladores, que influenciam sobremaneira a política de preços internos. A dinâmica do setor externo ainda é modesta com as exportações em torno de US\$ 8,7 bilhões e as importações em termos de US\$ 8,9 bilhões, com taxas de crescimento de 11,5% e 19,5% respectivamente. A participação do setor externo no PIB é de 51,8% que retrata a necessidade imediata alterações na constituição setorial do PIB, a fim que perspectivas distributivas sejam alcançadas. Deve-se considerar também, a exemplo de seus vizinhos, a baixa absorção de ganhos do seu comércio internacional dependente da manutenção do preço internacional do petróleo e, principalmente de sua reduzida capacidade para importar demonstrada pelo perfil de sua balança comercial e pela reação dívida externa/PIB em termos de 50%.

O recente pleito equatoriano realizado em dois turnos (outubro e novembro) – considerado democrático e legalmente válido pela OEA, deu a vitória a Rafael Vicente Correa Delgado (1963...),

candidato da coesão Alianza Pais (Pátria Altiva y Soberana) com 56,67% dos votos válidos no segundo turno, derrotando o empresário magnata da banana e “populista” Álvaro Noboa, detentor de 43,33% da votação. A posse de Correa, sucessor de Alfredo Palácio, contou com a presença dos presidentes Luís Inácio Lula da Silva do Brasil, Hugo Chávez da Venezuela, Michelle Bachelet do Chile e Mahmoud Ahmadinejad do Irã, sob os auspícios da recente aproximação Venezuela/Irã.

A presença reduzida de estadistas latino-americanos na posse retrata uma forma de receio comum não remoto de possibilidades de formação de um novo eixo político a ser liderado pela Venezuela, tendo em vista à ingerência venezuelana nas eleições, na possível compra de US\$ 500 milhões de bônus da dívida externa equatoriana, da proposta de refino do petróleo pela Venezuela e dos ecos da expulsão da multinacional norte-americana *Occidental Petroleum* (Oxy) – acusada de não cumprir à risca o contrato firmado com o governo – com a apropriação de seus ativos avaliados em US\$ 1,0 bilhão. Os efeitos do roubo nacionalista provocou o retraimento de Washington nas negociações sobre o tratado de livre comércio (TLC), mas em contrapartida, favoreceu de certa forma os resultados da última eleição presidencial.

Os primeiros desafios de Rafael Correa – um economista contemporâneo formado em Illinois, à luz da realidade monetarista americana, ex-ministro das finanças, além do auto destaque de humanista cristã, tendo em vista que sua matriz política fundamenta-se na doutrina social da Igreja católica – dizem respeito ao atingimento de uma relativa paz entre as correntes ideológicas conservadoras e progressistas e, no segundo plano com os movimentos sociais e indígenas, com destaque o Pachakutik-Nuevo País (*Movimiento de Unidad Plurinacional*), recentemente transformado em partido político. Isto poderá significar a normalização do quadro institucional; o respeito à propriedade privada; à liberdade do capital; à promoção da economia mediante alterações na composição do PIB acompanhadas de reformas monetárias, cambiais e fiscais; à aceitação do livre comércio, a começar por reaproximações bilaterais



com a vizinhança. Numa fase posterior e não muito distante, com os blocos econômicos hegemônicos, liderados pela UE. Internamente, instituir políticas inovadoras redistributivas de renda com base no redirecionamento dos ganhos da comercialização de petróleo, ainda que tenha de aumentar a participação do Estado no controle desse setor produtivo.

A intenção de convocar uma Assembléia Constituinte em abril próximo já aprovada pelo Parlamento unicameral pode flexibilizar a governabilidade sem o imperativo do aumento ou da centralização do poder presidencial, a exemplo do que ocorre na Venezuela. A estrutura político-econômica do Equador não permite retrocessos políticos que possam redundar em isolamento diplomático, caso persista as tendências de sua inserção no socialismo do século XXI apregoado por Hugo Chávez, ou de importação de idéias expropriadoras de Evo Morales, da Bolívia, contrárias ao livre comércio e à entrada de capitais estrangeiros em atividades consideradas estratégicas e necessárias a um novo *take-off* da economia andina.

As relações Brasil/Equador centram-se no campo comercial, enfatizados desde a fundação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc), 1960; da Comunidade Andina (Can), 1969; da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), 1980; e da visita do ex-presidente Lúcio Gutiérrez à Brasília, em maio de 2003, com efeitos apenas protocolares. O intercâmbio comercial segundo o MRE/MDIC/Secex em junho de 2006 alcançou os valores de US\$ 494 milhões, sendo as exportações US\$ 475 milhões e as importações US\$ 19 milhões, portanto, favorável à balança comercial brasileira em US\$ 456 milhões, ou seja, 96% do global do intercâmbio. As perspectivas

comerciais, bem como de novos investimentos pela Petrobrás em solo equatoriano – atualmente em torno de US\$ 350 milhões – podem alargar-se com as perspectivas de entrada do Equador no Mercosul, da aceitação plena do livre comércio e da ampliação do progresso técnico, bastando, para tanto, o ordenamento político e a reconquista da contemporaneidade equatoriana pelo governo de Rafael Correa.

O espaço econômico equatoriano permite a extensão de aportes de capitais externos para investimentos produtivos de origens diversas e em condições não disciplinadoras do exercício do poder nacional, sem propiciar, inclusive, condições adversas para aumentos expressivos na dívida externa. É um atrativo para as importações de capitais da UE e da China, que podem ser consideradas novas e racionais ações de apoio ao crescimento endógeno equatoriano, além de opções graduais substitutivas das conservadoras intenções do FMI e do Banco Mundial.

Os financiamentos externos que necessita o Equador – para o *take-off* imediato –, sem discriminação, mesmo que sejam apenas para dinamizar as exportações ou para a absorção de níveis de capacidade ociosa da economia, podem causar impactos estruturais, com dividendos estabilizadores do novo regime. Desta forma, sem a prerrogativa de associar sua identidade nacional diante de propostas tentadoras – de refino e de compra de bônus da dívida pública – advindas de Caracas, o novo regime equatoriano facilitaria a sua reinserção nos espaços econômicos multilaterais com impactos atenuantes aos novos exemplos contrários à almejada unidade latino-americana.



# A Corte Internacional de Justiça e o imbróglio balcânico

SUFYAN EL DROUBI\*

Em 26 de fevereiro passado, a Corte Internacional de Justiça decidiu<sup>1</sup> que a República da Sérvia, como sucessora da antiga República Federal da Iugoslávia (Sérvia e Montenegro), violou suas obrigações sob a Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio<sup>2</sup>. A RFI foi condenada por não prevenir o genocídio de Srebrenica e por não colaborar com o Tribunal Penal Internacional para a Ex-Iugoslávia<sup>3</sup>, deixando de lhe transferir o ex-comandante Ratko Mladić. Juntamente com o ex-líder político Radovan Karadzic, Mladić está entre os mais procurados pelo TIPEI desde 2001.

É o primeiro caso de denúncia de um Estado por violações à Convenção<sup>4</sup>. Mas o que parece um grande passo no desenvolvimento da aplicação do direito internacional resulta, em melhor análise, num julgamento tímido. Tem se fortalecido o entendimento de que haveria provas, e razões suficientes para que a República da Sérvia fosse efetivamente condenada pela prática de genocídio, e não apenas por não o ter prevenido no episódio de Srebrenica. Para entender melhor o tema, deve-se

retroceder aos acontecimentos do início da década de noventa do século passado.

Em 1993, a República da Bósnia e Herzegovina abriu um processo<sup>5</sup>, na Corte, contra a então RFI denunciando-a por crimes de genocídio – torturas, assassinatos e limpeza étnica. Dentre os objetivos, obter uma ordem preventiva para que a RFI cessasse os ataques e obter a condenação da RFI ao pagamento de indenização por genocídio, pedido a que não se atribuiu valor. A Corte, em abril de 1993, ordenou, preventivamente (*provisional measures*), à RFI que fizesse tudo ao seu alcance para impedir a comissão de crimes de genocídio e, às duas partes, para que não agravassem o conflito. Essa decisão foi ignorada – como ignoradas foram inúmeras decisões do Conselho de Segurança da ONU no mesmo sentido, adotadas até aquela data, como as Resoluções UNSC 713 (1991), 764 (1992), 771 (1992), 780 (1992) e 808 (1993). Se, de um lado, prevalecia a indiferença da RFI em relação às decisões da Corte e, pior, do Conselho, de outro lado, o mundo assistia, entre assombrado e inerte, qual na tela de Munch, o engrossar do conflito.

A gota d'água que fez o mundo agir em relação ao conflito nos Bálcãs desprende-se em 1995. O massacre de Srebrenica exterminou mais de oito mil muçulmanos; foi considerado a pior atrocidade em tempos de guerra desde a Segunda Guerra Mundial e provocou a intervenção da Organização do Tratado do Atlântico Norte, ao argumento de evitar outros e piores massacres. Mas a participação da Otan não se

1 No processo identificado como *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*.

2 Concluída em Paris, em 11 de dezembro de 1948, na III Seção da Assembleia Geral das Nações Unidas e incorporada ao direito Brasileiro através do Decreto 30.822, de 6 de maio de 1952.

3 O TIPEI constitui um órgão subsidiário do Conselho de Segurança da ONU, criado pela Resolução UNSC de número 808 (1993).

4 O segundo foi aberto em julho de 1999 pela Croácia, também contra a Sérvia e Montenegro, acusadas pela prática de genocídio. A Croácia fez um pedido de indenização pelos crimes, atribuindo-lhe o valor de vinte e nove bilhões de dólares.

5 Justamente o *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*.

\* Mestre em Direito Internacional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP, professor da Universidade Paulista – UNIP e consultor em direito internacional e direito econômico de França Ribeiro Advocacia (sufyan@francaribeiro.com.br).

deu sem problemas. A melhor doutrina entende que ela não obtivera autorização adequada do Conselho de Segurança para desenvolver algumas de suas ações, especialmente a *Operation Allied Force*, que resultariam ilegais.

Vejamos as ilegalidades apontadas pela doutrina e como foram tratadas pela Corte. A Otan fundamentou a *Operation Allied Force* na não obediência da Sérvia às Resoluções UNSC 1.160 (1998) e 1.199 (1998). Entretanto, nenhuma das duas Resoluções autorizou *expressamente* o uso da força. A *Operation Allied Force* acabou sendo considerada ilegal pelos estudiosos, face ao artigo 53, § 1o da Carta. A RFI, em 29 de abril de 1999, instituiu, na CIJ, processos em face de Bélgica, Canadá, França, Alemanha, Itália, Holanda, Portugal, Espanha, Reino Unido e Estados Unidos, pleiteando, *inter alia*, a condenação dos mesmos a parar com as ações militares, que violariam a Carta e o direito internacional<sup>6</sup>. Entretanto, em dezembro de 2004, a Corte, em decisão unânime, em todos os processos, *declarou-se incompetente para julgar a matéria*, entendendo que a RFI não pertenceria às Nações Unidas entre 1992 e 2000, não tendo, portanto, acesso à Corte<sup>7</sup>.

O julgado de dezembro de 2004 recuperou a antiga crítica de que a Corte se utilizava de esquivos processuais para se furtar à aplicação da Carta contra as potências militares. Atitude que se justificaria, talvez, no temor de implodir o Sistema das Nações Unidas ao tomar decisões que não possam ser cumpridas. O julgamento de 2004 implicou, ainda, uma grande dificuldade no julgamento de 26 de fevereiro de 2007. A se manter o entendimento de 2004, não teria a Corte jurisdição no caso *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*.

Como o próprio Vice-Presidente da Corte, Al-Khasawneh, fez sentir, em opinião divergente, no julgado de fevereiro de 2007, quando a RFI requisitou sua admissão à ONU, em 2000, não o poderia ter feito senão como sucessora da antiga República Federativa Socialista da Iugoslávia. Entre 1992 e 2000, não poderia ser vista como *não membro*, mesmo porque não se presume a perda da condição de membro. Tendo a questão se tornado essencial no julgamento de fevereiro de 2007, não se poderia deixar de notar, como notou o Vice-Presidente, que o julgamento anterior, de 2004, havia sido deficiente (*defective*). Não podendo, em fevereiro de 2007, afastar o argumento da sucessão de Estados (a própria República da Sérvia se declarara, extrajudicialmente, sucessora da antiga RFSI), chegou a Corte a uma decisão que deixou claro o equívoco anterior e não foi longe o bastante para tocar as reais feridas. O massacre de Srebrenica foi apenas um capítulo na horrenda guerra balcânica, guerra em que morreram mais de cem mil pessoas, a maioria muçulmanos bósníacos, em virtude de ações genocidas.

Feito o breve histórico, voltemos-nos para o julgado de fevereiro de 2007. Após os devidos arrazoados, ele chega a nove decisões, *não unânes*, sendo as principais: (1) a Corte *rejeitou* as objeções finais da Sérvia, de que a Corte não teria jurisdição sobre o caso; (2) entendeu que a Sérvia *não* cometeu o crime de genocídio; (...) (5) entendeu que a Sérvia *violou* sua obrigação de prevenir o genocídio, em respeito a Srebrenica; (6) decidiu que a Sérvia *violou* sua obrigação de transferir Ratko Mladić para o TPIEI; (7) decidiu que a Sérvia *violou* sua obrigação de obedecer às medidas preventivas (*provisional measures*), (8) decidiu que a Sérvia deveria tomar medidas efetivas para transferir ao Tribunal os indivíduos acusados de genocídio e cumprir suas obrigações sob a Convenção e, por fim, (9) entendeu que, em relação às violações das obrigações referidas em (5) e (7), os entendimentos da Corte *constituíam* satisfação apropriada, não havendo necessidade de condenação ao pagamento de indenizações ou de prestação de garantia de não reincidência.

Apesar de a Corte não ter tido acesso a documentos importantes, que comprovariam de

6 Esses processos tornaram-se conhecidos como *Legality of Use of Force*.

7 Como a RFI veio a pleitear sua entrada na ONU em 2000, concluiu a Corte que ela não pertencia à ONU entre 1992 (quando a antiga República Federativa Socialista da Iugoslávia se despedaçou) e 2000.

forma clara os alegados crimes de genocídio, e que se encontravam na custódia do TIPEI, estudiosos têm entendido possuir a Corte prova suficiente para a condenação da Sérvia e ter adotado uma postura inadequada no que respeitou à apreciação das provas, subestimando indícios fortes de genocídio. Suspeita-se que, em decorrência do julgado de 2004, não teve a Corte vontade para tomar uma decisão mais severa em fevereiro de 2007. Ter-lhe-ia faltado espaço diplomático e político.

Há alguns dias, a procuradora geral da Corte, Carla de Ponte, reclamou da tímida reação da comunidade internacional ao julgamento de fevereiro de 2007. Mas a timidez da reação corresponde à timidez do próprio julgamento, que o faz perder autoridade. Tome-se a atual política do governo sérvio como exemplo. Está cada vez mais claro que a mudança de seu rumo se deve mais a pressões políticas externas e alterações do cenário interno, que aos termos do item (8) do julgamento de 2007. A

má-vontade da Sérvia em relação ao TIPEI vai cedendo lugar para a cooperação em virtude de fatores como a necessidade de cooperar para que a sua candidatura à entrada na União Européia seja aceita e pedidos de ajuda financeira sejam atendidos, e a divulgação dos vídeos do massacre de Srebrenica entre o sérvios, que acreditavam que o massacre teria sido forjado. Mesmo a recente condenação, pelo Tribunal de Crimes de Guerra da Sérvia, de quatro membros do famigerado grupo paramilitar Scorpions, parece voltada mais a diminuir a pressão externa, do que em fazer real justiça.

O julgado de fevereiro de 2007, a exemplo do julgado de 2004, perdeu-se em detalhes processuais, e foi insatisfatório. Embora não se possa negar a sua importância, nem deixar de reconhecer as dificuldades políticas, diplomáticas e militares envolvidas, não se pode deixar de constatar: esperava-se uma decisão que punisse o genocídio cometido, dando novo alento ao TIPEI, e desse à opinião pública e aos que sofreram com o conflito o alívio da justiça feita.



## O que é o IBRI

O *Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI*, organização não-governamental com finalidades culturais e sem fins lucrativos, tem a missão de ampliar o debate acerca das relações internacionais e dos desafios da inserção do Brasil no mundo. Fundado em 1954, no Rio de Janeiro, e transferido para Brasília, em 1993, o *IBRI* desempenha, desde as suas origens, importante papel na difusão dos temas atinentes às relações internacionais e à política exterior do Brasil, incentivando a realização de estudos e pesquisas, organizando foros de discussão, promovendo atividades de formação e atualização e mantendo programa de publicações, em cujo âmbito edita a *Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI*.

Presidente de Honra: José Carlos Brandi Aleixo

Diretor Geral: José Flávio Sombra Saraiva

Diretoria: Antônio Carlos Lessa, Antônio Jorge Ramalho da Rocha, Pedro Motta Pinto Coelho.

Para conhecer as atividades do IBRI, visite a homepage em <http://www.ibri-rbpi.org.br>

# Estados Unidos: informação e contraterrorismo

VIRGÍLIO ARRAES\*

Um dos projetos acalentados pelo ex-titular da pasta de Defesa nos Estados Unidos, Donald Rumsfeld, havia sido uma ampla reforma administrativa, em moldes similares à da época do Presidente Truman em 1947, com o objetivo de adequar o aparato burocrático ao novo cenário pós Guerra Fria, onde o fenômeno da 'desterritorialidade' em parte do antigo 3º Mundo é patente.

De início, a reformulação ocorreu no âmbito do próprio Departamento de Defesa. Durante as últimas décadas, coube à Agência Central de Espionagem (CIA) o monitoramento de ameaças externas; contudo, em face do ataque terrorista a Nova York em setembro de 2001, o Pentágono reitera sua presença de modo mais incisivo, ao ir ao encalço de potenciais ameaças terroristas e mesmo aprisionar suspeitos de vínculos extremistas, ou seja, as atividades de contraterrorismo incorporaram-se ao seu cotidiano.

Deste modo, em março de 2003, estabeleceu-se a Secretaria de Espionagem (Inteligência) do Departamento de Defesa, sob responsabilidade inicial de Stephen Cambone, civil com doutoramento em ciência política, e do General-de-Divisão William Boykin, ex-comandante da Força Delta no início dos anos 90, que agrega tropas de elite.

A área principal de atuação é o Oriente Médio e cercanias e a justificativa empregada para o envio de forças especiais é a identificação de possíveis campos de combate das tropas regulares. Assim, a presença maior na área da espionagem deriva da preocupação de resguardar mais a integridade dos futuros combatentes.

O aspecto inovador não é o alargamento da atuação militar, mas a forma, ao enfatizar mais a espionagem de pessoas em vez da de informação provinda de monitoramento eletrônico por meio

de escutas telefônicas ou de rádios e satélites. O novo modo não deixa, contudo, de espelhar certo desapontamento com a atuação da CIA, constituída em 1947 para auxiliar tanto o Gabinete da Presidência como o Departamento de Defesa no combate ao comunismo e, atualmente, ao terrorismo.

Na Guerra Fria, o êxito foi evidente, visto que a União Soviética soçobrou sem confronto bélico, mesmo que a atuação da CIA nem sempre fosse elogiada, por cooptar, em várias vezes, remanescentes do regime nazifascista para a contraposição política à esquerda.

Ponto preocupante, no entanto, é o desgaste ocasionado nas forças armadas norte-americanas, à medida que, por exemplo, as técnicas de interrogatório, ainda que executadas eventualmente por outras agências, refletem-se nos militares, como no caso da base de Guantánamo. Administrativamente, há o risco de haver sobreposição entre os dois órgãos, de sorte que a responsabilidade na tomada de decisões de âmbito nacional pode tornar-se difusa.

Mais inquietante é o desvelo demonstrado com a lide diária da informação e, por extensão, da documentação. A presente gestão presidencial inibe o debate sobre a sua política externa de maneira temerária, ao vislumbrar a possibilidade de processar eventualmente jornais por trazer a lume documentos considerados secretos e, portanto, passíveis de afetar a segurança nacional – desde o fim do século XVIII, os governos têm sido extremamente cautelosos, em face do teor da Primeira Emenda, cujo objetivo havia sido o de preservar a liberdade de informar.

Naturalmente, há uma dificuldade para o manejo cotidiano de tal preservação, ainda mais após os Estados Unidos tornarem-se o único país não só com interesses mundiais, mas com capacidade

\* Professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília — iREL-UnB (arraes@unb.br).

significativa para defendê-los. Desta maneira, há, de fato, dificuldade para a classificação das informações governamentais, em especial no governo Bush, por causa de sua ineficácia política advinda conjuntamente das prioridades, do planejamento e da execução administrativa.

Nesse sentido, o sigilo requerido por alguns dos decisores origina-se da necessidade de encobrir medidas ineptas, efetivadas, muitas vezes, de modo desagarrado da realidade, cuja adversidade é renegada no momento da formulação – recorde-se o papel do *New York Times*, em 1971, ao divulgar documentos reservados sobre a Guerra do Vietnã, de onde a opinião pública extrairia uma visão menos otimista do conflito do que a divulgada oficialmente.

Por outro lado, como contraponto ao segredo governamental, amplia-se o monitoramento dos cidadãos pelo Poder Executivo dentro do próprio

território americano. A justificativa apresentada é o estado de guerra e, por conseguinte, a necessidade de defender o país do terrorismo, mesmo que temporariamente se suspenda em parte o direito de privacidade – de certo modo, é a revivescência da tradicional razão de Estado, com tintas de autoritarismo

Destaque-se que determinadas informações, em sendo tratadas como matéria de Estado, não podem vir à tona como, por exemplo, a descrição precisa das atividades de determinados centros de pesquisa militar ou a localização de determinados arsenais, possíveis alvos de ataques ou sabotagens. Por fim, o descontrole na condução dos fluxos públicos e privados de informação procede da incapacidade da gestão Bush de conjugar o seu ideário político com o da sociedade norte-americana, falta do mesmo posicionamento bélico governamental.



## Sobre Meridiano 47

O *Boletim Meridiano 47* não traduz o pensamento de qualquer entidade governamental nem se filia a organizações ou movimentos partidários. *Meridiano 47* é uma publicação digital, distribuído em diferentes bases de dados no Brasil e no exterior e igualmente em seu site em <http://www.meridiano47.info>. Para ler o formato digital, distribuído em formato PDF (Portable Document Format) e que pode ser livremente reproduzido, é necessário ter instalado em seu computador o software Adobe Acrobat Reader, que é descarregado gratuitamente em <http://www.adobe.com.br/>.

©2000-2007 Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – Todos os direitos reservados. As opiniões expressas nos trabalhos aqui publicados são da exclusiva responsabilidade de seus autores.



# Quatro anos da presença americana no Iraque: o fim do poço está próximo?

TIAGO WOLFF BECKERT\*

Os pressupostos básicos das relações internacionais (sejam elas no campo diplomático ou não campo teórico) devem estar em constante consonância e diálogo com os processos e dinâmicas observados empiricamente. A teoria pressupõe-se lente (e reflexo) capaz de fornecer ferramentas e quadros conceituais adequados para a compreensão dos fenômenos internacionais (no caso das teorias de relações internacionais ou de política internacional). Nesse sentido, ela não deve ser estática, mas se relacionar de forma intensa com o agente, fornecendo uma estrutura, ou sendo agente dentro de uma estrutura. Seus conceitos são ferramentais abstratos, mas devem possuir interconexões com eventos da realidade, para assim terem capacidade de aplicação. Meu objetivo, nessa análise, é depreender algumas características fundamentais para as relações internacionais encontradas no seio da intervenção do grupo dos chamados “aliados” no território iraquiano. Para isso, utilizo o conceito de “Estado-nação” e a “tese da paz democrática”.

Desde o fim da Guerra dos 30 anos, com o Tratado de Westphália de 1648, o conceito de Estado-Nação fixou-se como um dos mais fundamentais pressupostos nas relações entre as unidades atuantes na política mundial. Sua definição garante, essencialmente, a soberania sobre o controle de um território – mas não evitou inúmeras tentativas de conquista de territórios alhures.

Com o fim da Guerra Fria, a tese da “paz democrática” consolida-se como outro pilar da diplomacia ocidental. Ao fortalecer a idéia de que democracias têm menos propensão a guerrear entre si, se comparadas a governos autoritários, possibilita-se a criação de projetos de exportação de modelos políticos mais estáveis, ao menos quando vistos pelos olhos do exportador.

Nota-se, na intersecção entre esses dois conceitos, um conflito de interesses. Teria um Estado soberano prerrogativas suficientes para interferir no regime político adotado internamente a outro Estado?

A intervenção, seja ela política, econômica ou militar, é caracterizada como claro desrespeito ao princípio da soberania. Entretanto, num mundo em que a hegemonia militar pertence a um único ator (considero, aqui, atores internacionais aqueles sujeitos ao direito internacional público), dificilmente pode-se impedir que tal intervenção seja realizada (como observado na ONU, mais recentemente no caso iraquiano).

Completo-se, em 20 de março, quatro anos da operação norte-americana “Liberdade do Iraque”. Apesar dos desenvolvimentos recentes, como a condenação do ex-presidente Saddam Hussein e do ex-vice-presidente iraquiano, Taha Yassim Ramadan, as dificuldades encontradas pelas tropas aliadas são amplamente conhecidas, mas continuam merecendo algumas considerações. O ponto fundamental a ser destacado analisa a situação da própria população iraquiana, crescentemente pessimista quanto ao sucesso dos esforços estrangeiros. Isso se reflete nas ondas de protestos difusos por vários pontos do globo, denunciando abusos e problemas da operação nos mais diversos campos de atuação, citados aqui apenas a título de exemplo. No mais óbvio, a segurança, observa-se a concessão de responsabilidades, por parte da coalizão, ao setor privado, que já possui a segunda maior tropa no país. Essa dinâmica é problemática porque tais empresas “costumam atuar sem controle, sem visibilidade e com total impunidade”, segundo estudos da ONU. Em outro espectro, o balanço ambiental da Guerra aprofunda problemas surgidos já na invasão iraquiana

\* Membro do Programa de Educação Tutorial em Relações Internacionais da Universidade de Brasília – PET-REL e do Laboratório de Análise em Relações Internacionais – LARI (tiagobeckert@uol.com.br).

ao Kuwait, no início da década de 90. A maior dificuldade está no fato de que nem os bilhões de dólares gastos na reconstrução são capazes de refazer a destruição ambiental causada nos conflitos.

O presidente Bush insiste na idéia de que o sucesso virá com o tempo, mesmo que não seja tão rápido quanto o esperado. Com isso, mantém e expande o engajamento militar no país – em 10 de janeiro, anunciou o envio de mais 21500 homens ao Iraque. Mesmo a situação interna dos EUA, entretanto, está substancialmente mais complicada, num momento em que os democratas têm a maioria no Congresso e insistem na criação de um projeto de orçamento militar com rígido cronograma para a retirada das tropas americanas do território iraquiano.

No âmbito das Nações Unidas o processo caminha sem muitas novidades. Um plano de desenvolvimento econômico para o Iraque é discutido no seio da Organização, como consequência lógica do Contrato Internacional de Objetivos para o Iraque (ICI, sigla em inglês), apoiado pelo Banco Mundial, cuja intenção é reativar a economia iraquiana no espaço dos próximos cinco anos. Tais negociações buscam a participação dos cinco países do Conselho de Segurança da ONU, das potências regionais do Oriente Médio e dos vizinhos do Iraque.

A retrospectiva nos fornece um quadro analítico interessante. O maior objetivo político norte-americano era a criação de um regime democrático estável com instituições que pudessem sobreviver após a retirada das tropas aliadas. Isso tem se mostrado irreal. Se, por um lado, o Iraque obteve sucesso na realização de duas eleições e de um referendo, por outro, as mesmas eleições foram fator de instabilidade ao evidenciarem as profundas diferenças e conflitos existentes entre xiitas, curdos e sunitas.

Desse modo, destaca-se um triste cenário para o futuro do país. Pressupondo-se que o presidente Bush não deva voltar atrás, agora que já foi tão longe, não encontramos boas perspectivas imediatas para os iraquianos. Considerando-se, como exemplo, que nas áreas sunitas menos de um quinto da população acredita que os EUA agiram certo ao invadir o Iraque, e considerando-se ainda a resistência às operações aliadas no país (tomando por base o crescente número de ataques e de mortos), podemos inferir que a rejeição à presença estrangeira por parte

dos iraquianos manter-se-á significativa. A força democrata na Câmara norte-americana poderá ser fator de redução da sustentabilidade e da coerência interna da política adotada pelo presidente Bush no Iraque, podendo acarretar, inclusive, numa perda de legitimidade doméstica sem precedentes na história americana. Isso é contrabalançado, obviamente, pelo movimento esboçado pelo Executivo norte-americano já no início do seu segundo mandato, favorecendo o âmbito de negociações e conversações multilaterais, buscando um certo grau de consenso e de legitimidade (necessário nos momentos em que uma crise se aproxima).

A soberania estatal, apesar de todas as infrações que podem ser observadas na história, manter-se-á como pressuposto básico das relações internacionais no mundo em crescente globalização e interdependência – se não sobre a economia e as relações caóticas do terceiro nível do jogo, soberania ao menos sobre o território.

A tese da “paz democrática”, por sua vez, necessita revisão. Ela falha ao não nos mostrar o número de países que, após verem instalados em seu âmago regimes e instituições estrangeiros por justificativa de um ideário democrático, mergulharam em profundas guerras civis. Os casos não são poucos, e o continente africano é um bom exemplo disso. Não devemos ter dúvidas de que no Iraque estamos diante de mais um caso de guerra civil. A relutância do governo norte-americano em admitir esse fato é compreensível. Se a guerra civil fosse admitida pela Casa Branca, a mudança de discurso seria percebida como um fracasso político. Além disso, segundo James D. Fearon, professor de Ciência Política da Universidade de Stanford (EUA), se o que se observa é mesmo uma guerra civil, “o que estamos fazendo lá dentro?”, perguntariam os americanos. O governo Bush não correrá esse risco. Nenhum governo correria.

As operações continuarão até que se possa justificar a retirada por meio de uma vitória. Nesse caso, entretanto, pode-se emblematicamente utilizar uma das mais realistas conclusões de Kenneth Waltz: “Em guerras não haver vitória, mas apenas graus variados de derrota, é uma consideração que vem obtendo crescente aceitação no século XX” (WALTZ, 2004, p. 03). Os EUA parecem relutar em aprender tal lição.

# Condicionantes dos processos de integração: Europa e América Latina

MARIA IZABEL MALLMANN\*

Neste ano o Tratado de Roma que instituiu a Comunidade Econômica Européia, em 1957, completa cinquenta anos amplamente festejados inclusive pela comunidade internacional que tem buscado inspiração no processo de integração europeu para a superação de suas limitações nessa área.

A idéia de uma Europa unida e pacificada é tão antiga quanto as guerras naquele continente. Sobre tudo nos séculos XVII e XVIII houve intensa produção intelectual nesse sentido com vistas a encontrar uma solução para os freqüentes embates bélicos da época. Um período de convivência relativamente pacífica foi viabilizado sob a hegemonia britânica durante a maior parte do século XIX, violentamente encerrado pela primeira guerra mundial. Sob a ordem bipolar, descortinou-se novo período propício à paz entre as nações européias, mesmo que cindidas que pela clivagem leste-oeste. Após a segunda Guerra Mundial, criara-se finalmente consenso interno em torno da incontornável necessidade de busca conjunta de formas de convivência pacífica e surgiram condições externas essenciais a tal empreendimento.

Não é possível negligenciar a importância para a integração européia do que, sob uma perspectiva realista, denomina-se federador externo. Ou seja, todo e qualquer fator que se afigure como um constrangimento externo ao conjunto de atores considerados, que os congrega e os faz reagir coordenadamente. É preciso lembrar que, sob esse enfoque, um dos principais fatores que levaram à consolidação das complexas unidades políticas que são os Estados foi a existência de um inimigo externo contra o qual reagir conjuntamente. Absolutamente reais ou em grande medida imaginados, tais fatores com potencial federador foram recorrentemente

evocados para evitar a desagregação política e social dos Estados, como um recurso para preservar a soberania interna. A magnitude e o peso relativo desses fatores são outros quando concorrem para a superação das soberanias nacionais. Nesses casos, a real ou suposta “ameaça externa” assume tal dimensão em relação à qual é impossível fazer face isoladamente. Isso, combinado com a debilitação da coesão interna que no caso europeu deveu-se à percepção acerca da mútua capacidade de destruição das potências européias, predispõe as sociedades para a superação das instituições existentes. Os passos para tanto seguem a correlação de forças.

Pelo menos dois fatores externos de magnitude ímpar compuseram o contexto externo que conformou a ação política dos seis países que iniciaram o empreendimento europeu. De um lado, a possibilidade de expansão comunista contra a qual fez-se necessário opor um projeto alternativo e, de outro lado, o apoio a tal empreendimento da maior potência de então, os Estados Unidos, via Plano Marshall. Esses dois fatores muito contribuíram para que a reconstrução do ocidente da Europa fosse fundamentada em valores da democracia representativa e da economia de mercado. Os próprios desdobramentos iniciais da Guerra Fria revigoraram essa ordem de constrangimento externo à integração européia. Quando ocorre a distensão, os ganhos do processo já asseguravam em grande medida sua continuidade. Sob a proteção americana, a Europa ocidental pode investir em outras frentes que não a militar e de defesa, minimizando os atritos intra-regionais que iniciativas nessa área necessariamente provocariam e pode sofisticar os mecanismos de integração econômica, imprescindíveis para a manutenção da coesão interna.

\* Professora da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUC-RS (izabel.mallmann@pucrs.br).

Contrariamente, na América Latina ao longo da segunda metade do século XX contou-se apenas com a intenção de reproduzir a façanha européia, faltaram tanto os fatores nacionais e regionais favoráveis quanto os decisivos condicionantes externos. Abstraída a condição periférica e subdesenvolvida comum, as sociedades latino-americanas careciam de níveis de interdependência necessários para balizar, pelo bem ou pelo mal, um projeto comum. As relações rarefeitas e focadas nos centros mundiais de poder não apenas minimizaram as guerras como inviabilizaram a intensificação de trocas positivas. Nesses termos a integração regional jamais se afigurou como uma solução viável aos problemas regionais. As tentativas realizadas logo esbarraram em obstáculos decorrentes da frágil interdependência regional. Isso, somado à ausência de grandes condicionantes externos que compelissem os países a buscar saídas conjuntas, fez com que a região chegasse ao século XXI com muita retórica integracionista e poucos avanços concretos nesse sentido. Não houve no caso latino-americano uma ameaça externa comum combinada com importante apoio externo à integração. Ao contrário disso, os fatores externos, que variaram de natureza e intensidade, foram sempre mais dissuasivos do que incentivadores da integração. As rivalidades regionais sempre foram habilmente trabalhadas pelas potências mundiais de modo a produzir mais divisões do que coesão. Da mesma forma, os programas de cooperação propostos pelos Estados Unidos produziram mais competição por recursos e atenções escassos do que aproximação entre as partes.

A partir das últimas décadas do século XX, os fenômenos da globalização levaram os Estados a reagirem pela via da regionalização. Isso não foi diferente na América Latina golpeada pelos limites da via de desenvolvimento até então vigente. A incontornável necessidade de integrar-se à economia global altamente competitiva afigurou-se como um importante fator externo a favorecer a integração. Por si só, no entanto, esse condicionante de natureza econômica pode operar em qualquer sentido. Para que o faça favoravelmente à integração é necessário que se combine com decisões políticas nesse sentido. Estas, apesar de existirem, respondem a limitações estruturais de natureza interna e também relativas à heterogeneidade dos países envolvidos, o que faz com que a integração, além de errática, se seja pouco institucionalizada.

Apesar de os esforços latino-americanos de integração serem mais ou menos contemporâneos dos primeiros passos da integração européia, repousam sobre trajetórias e condições históricas completamente diferentes, tanto em termos das motivações internas quanto dos condicionantes externos. Isso, somado à convicção de que crescentes índices de interdependência, como os que se observam nas últimas décadas, favorecem a integração, leva à expectativa de que a América latina, longe de estar tendo seu processo de integração frustrado se comparado ao europeu, está apenas lançando as bases em termos de dependência mútua, via integração física e energética, do que será a demanda por integração futura.



## Assine a *Revista Brasileira de Política Internacional* – RBPI e adquira os livros publicados pelo IBRI

Na Loja do IBRI é possível adquirir os livros editados pelo Instituto, assinar a *Revista Brasileira de Política Internacional* – RBPI e inscrever-se em eventos promovidos pela Instituição.

Visite o novo site do IBRI em <http://www.ibri-rbpi.org.br>.

# A Estratégia de Lisboa – Política de Longo Prazo da União Européia

RICARDO DASILVA\*

Março de 2007 foi marcado simultaneamente pela celebração dos 50 anos da efeméride da União Européia e pelos 7 anos da Estratégia de Lisboa. A primeira, embora comemorada com discrição, registrou o sucesso da moeda única, o Euro, e a integração dos seus 27 Estados-membros enquanto a segunda passou quase despercebida.

No ano 2000 em Lisboa, os chefes de Estado e de Governo da União Européia estiveram reunidos na Conferência Extraordinária, onde se colocaram as seguintes questões: era possível atualizar a estratégia de desenvolvimento européia frente aos novos desafios da globalização, com a criação de novos empregos diante das mudanças tecnológicas e do envelhecimento da população?

Os objetivos centrais seriam o de construir uma Europa mais competitiva e inovadora, baseada no conhecimento e capaz de criar mais e melhores empregos; o de manter a coesão social e o de promover o desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, adotar-se-ia uma nova estratégia de desenvolvimento econômico e social, ao visar preparar a região para políticas de longo prazo, ou seja, uma agenda de reformas estruturais com orientações políticas para o fim da década.

Para a Agenda Econômica e Social da União Européia, um novo paradigma se colocou: o emergir da sociedade do conhecimento e da inovação como a principal fonte de riqueza e também como o grande diferencial das nações, das empresas e das pessoas.

Tratava-se, portanto, de definir a via européia de transição para a economia baseada no conhecimento e na inovação que iria ser a salvaguarda da coesão social, da diversidade cultural e da própria escolha de

tecnologia para o desenvolvimento de cada Estado-membro.

Buscava-se, pois, tirar partido desse novo paradigma, ao evitar principalmente uma ruptura social. Deste modo, a Estratégia de Lisboa significaria dar normas que regulariam o comércio e a concorrência internacional; regulamentar os sistemas educacionais e os modelos sociais, ou seja, levar a contento as reformas institucionais específicas e necessárias ao tipo de governo adotado, o que permitiria interagir no âmbito europeu, nacional e local.

Basicamente, três ações de longo prazo foram adotadas: primeiro, preparar a Europa para uma sociedade baseada na economia do conhecimento, principalmente nas políticas da sociedade da informação, bem como acelerar a competitividade e a inovação para o mercado interno; segundo, modernizar o modelo social europeu, ao investir em pessoas e combater a exclusão social; por fim, sustentar as ações adequadas ao crescimento combinadas com políticas macroeconômicas.

A Estratégia de Lisboa apresenta como objetivo o equilíbrio das dimensões econômicas e sociais – a pedra angular do consenso político – baseada no método aberto de coordenação e consulta entre os diferentes membros, na qual se estabeleceram processos em sinergia entre o Conselho e a Comissão Européia – o método tem por proposta a construção européia e a convergência dos países membros, ao respeitar as suas diferenças.

Em uma avaliação preliminar, houve êxito na sociedade da informação, com o plano de ação *eEurope* que deu início ao exercício de formar um

\* Mestre em economia pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRR e em Administração pela Universidade de Brasília – UnB e Professor do Departamento de Economia e Administração da Universidade Católica de Brasília – UCB (ricardos@unb.br).

círculo virtuoso na integração de seus Estados-membros.

Quanto aos investimentos em pesquisa, seu objetivo será o de criar redes de excelência tendo uma meta ambiciosa até 2010, ao destinar 3% do PIB em pesquisa e desenvolvimento, onde se combinariam investimentos públicos e privados. Por isso, a política de inovação deverá passar por questões centrais de longo prazo, a qual deverá reforçar as instituições públicas de pesquisa e desenvolvimento e as empresas, onde o método adotado na Estratégia de Lisboa fará diferença, por impulsionar a competitividade.

A questão econômica deverá ter um grande impulso visto que o *Relatório Lamfalussy* sobre mercados financeiros combina liberalização e serviços de interesse público, porém haverá sempre problemas em cada setor, embora haja, por exemplo, grande impulso no setor de telecomunicações.

No domínio social é que se encontra o calcanhar de Aquiles da Estratégia de Lisboa, porque conjugará um sistema díspar de proteção social e o envelhecimento célere da população, o que afetará os sistemas de pensão como um todo.

Embora reconhecido como direcionador das políticas na economia do conhecimento, a Estratégia de Lisboa terá problemas de longo prazo na sua execução. Inúmeras questões se colocam no que se denominou de *sociedade que aprende*, ou seja, os formuladores das políticas educacionais começam a

enfrentar uma série de desafios relativos à qualidade, acesso e competências básicas educacionais ao longo da vida de um europeu. São temas como o repartir os custos dos investimentos e o evoluir da gestão social do tempo livre, por exemplo.

Mas, de uma maneira geral, a Estratégia de Lisboa tem atingido seus objetivos de longo prazo, junto com o método aberto e o Pacto de Estabilidade que devem promover mudanças estruturais para o equacionamento da coesão política, econômica e social da Europa. É necessário lembrar que a Estratégia visa o desenvolvimento do potencial europeu com taxas de crescimento sustentáveis com critérios de estabilidade.

Tendo em vista uma política de longo prazo, por muito tempo deixada de lado, a Estratégia de Lisboa desenvolve uma abordagem integrada sobre da sociedade e sobre a economia do conhecimento, o que pode fazer uma grande diferença no desenvolvimento europeu, ao promover novos fatores competitivos sustentadores da qualidade de vida.

A principal preocupação da Estratégia de Lisboa é a continuação das metas estabelecidas de atuação nos três níveis: europeu, nacional e local. A condição para o sucesso da Estratégia será o fortalecimento de uma sociedade civil e de uma opinião pública mais informada e participativa, ao potencializar e implementar as políticas nacionalmente. Destaque-se que ela será viável apenas se mantiver-se no longo prazo.





# Análise sobre a discussão no Conselho de Segurança sobre Mudança Climática

IZADORA XAVIER DO MONTE\*

As discussões diplomáticas sobre os efeitos do aquecimento global percorreram um longo caminho desde a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, em 1992, quando pela primeira vez representantes dos Estados-membros da ONU se reuniram para tratar de temas ambientais como parte da agenda multilateral. Quinze anos depois, em abril último, o Conselho de Segurança das Nações Unidas adotou para debate, sob a presidência da Inglaterra, o tema “Energia, Segurança e Clima”.

A adoção da agenda ambiental como preocupação do órgão responsável pela manutenção da paz e segurança internacional reitera análises que apontam para a crescente importância da sociedade civil mundial na inclusão de temas de caráter eminentemente transnacional entre as prioridades dos Estados. De acordo com autores como Keohane e Nye, os processos de globalização e a chamada “Revolução da Informação” oferecem a novos atores não-estatais poder para agir sobre Estados nacionais de maneiras anteriormente inexistentes nas relações internacionais. A sociedade civil global é entendida como um fenômeno das relações internacionais representativo do que seria uma crescente “consciência cosmopolita”, preocupada com temas cujo caráter transnacional dificulta sua inserção na agenda política dos Estados soberanos. A questão ambiental e o clima seriam grandes exemplos desses temas – suas causas e seus impactos, para além das fronteiras estatais, exacerbam as dificuldades de ação coletiva. Como representantes dessa “consciência cosmopolita”, a sociedade civil global procuraria mudar as políticas dos Estados para que estas focassem maiores esforços no tratamento coletivo em temas de caráter transnacional.

A evolução das discussões sobre meio-ambiente, inicialmente considerado parte do “*low politics*” na agenda multilateral, para inclusão do tema da agenda de segurança pode ser visto como um caso específico do resultado da influência das Organizações Não-Governamentais sobre as organizações políticas tradicionais dos Estados. Algumas abordagens apontam especificamente para as formas de influência das ONGs, e da sociedade civil global entendida de maneira mais ampla, ajudam-no a compreender suas aplicações no caso da mudança climática.

De acordo com Keohane e Nye, um dos maiores impactos da globalização tem sido a incrível diminuição dos custos da informação. A multiplicação dos canais e da quantidade de oferta de informação leva àquilo que os autores chamam “paradoxo da abundância”: pela primeira vez na história da humanidade é virtualmente impossível restringir o fluxo de informações, ou circunscrevê-las unicamente às altas esferas da política. Privilegia-se, hoje, não a capacidade de adquirir informação, mas o acesso à informação com *credibilidade*. Tal evolução muda as relações de poder internacional privilegiando atores como as ONGs porque, como vemos na última década e é apontado por Wapner, estas procuram influenciar os Estados fornecendo informações de confiança e especializadas. No caso específico do meio-ambiente, tal processo se torna bem claro quando consideramos que a maior fonte de dados a partir dos quais são baseadas discussões em conferências da ONU é o IPCC – Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas, que trabalha de perto com ONGs especializadas em temas ambientais. A conclusão do IPCC, seguindo

\* Membro do Programa de Educação Tutorial em Relações Internacionais da Universidade de Brasília – PETREL e do Laboratório de Análise de Relações Internacionais – LARI (izadora.x@gmail.com).

a pesquisa de grande parte das grandes ONGs internacionais, sobre a responsabilidade antropogênica mudança climática foi uma das principais responsáveis pela mudança de atitude dos Estados em relação ao tema.

Em segundo lugar, é importante considerar que a Inglaterra baseou sua sugestão de agenda “Energia, Clima e Segurança” em conclusões apresentadas pelo economista britânico Nicholas Stern. Tal fato nos remete às discussões de Peter Haas sobre comunidades epistêmicas. Segundo este autor, uma evolução na política dos Estados, como vista no caso do clima, passa por quatro etapas: inovação política, difusão, seleção e persistência. Ainda de acordo com Haas, “podemos ver política externa como o processo pelo qual inovações intelectuais são levadas por organizações domésticas e internacionais e são selecionadas por processos políticos para se tornar base de novos ou transformados interesses nacionais” (1992).

Dessa forma, as discussões da Eco-92, marcadas pelo contraposição do discurso dos Estados ao das ONGs, mostra-se como momento no qual a inovação política foi exposta por essas últimas. As conferências que a seguiram, a adoção do Protocolo de Quioto, e o fortalecimento da pressão da sociedade civil organizada sobre o tema do aquecimento global – aqui é interessante apontar até mesmo o impacto do ex-vice-presidente norte-americano sobre a opinião pública internacional – são representativos de uma longa década de difusão, seleção e persistência do discurso ambientalista como parte importante da

agenda internacional. Finalmente, não só a iniciativa inglesa de adotar o tema do clima no Conselho de Segurança, mas várias posições e discursos de países, como o relatório do “*Center for Naval Analyses*” em que almirantes e generais norte-americanos aposentados identificam o problema do aquecimento global como questão de segurança nacional, apontam para uma mudança cada vez maior das políticas dos Estados, que passam a perceber a segurança ambiental como parte premente de suas agendas nacionais, de acordo com o que foi por muito tempo a intenção das ONGs.

Essa percepção não é completamente difundida, e vários países ainda se recusam a incluir a agenda ambiental entre seus interesses nacionais prioritários. Mesmo a discussão no Conselho de Segurança não foi aceita sem relutância, e alguns dos membros permanentes se mostraram completamente contrários aos debates sobre energia e segurança. Mesmo relutantemente, no entanto, estes Estados entraram na discussão, com impactos inevitáveis sobre a elaboração de suas futuras políticas e interesse nacionais. Tal evolução não só aponta para uma ênfase maior nos cuidados com meio-ambiente por parte dos Estados, resultado do longo caminho percorrido pela agenda ambiental, mas, principalmente, aponta para a reafirmação das teses de Keohane, Nye, Haas e outros autores: a relação entre Estados e outros atores internacionais se torna cada vez mais complexa e profunda, com impactos irrevogáveis sobre as concepções de soberania e interesse nacional.



# Rodada Doha: atores, temas e interesses

MARCOS PAULO DE ARAÚJO RIBEIRO\*

A importância do momento atual para o encaminhamento da Rodada Doha gera a necessidade de que ela seja analisada sob distintos ângulos. Se análises anteriores focaram o estrato político das negociações, parece ser hora de ir mais a fundo. Processo complexo, a Rodada Doha é exemplo notório dos fenômenos de facetas múltiplas tão comuns ao campo de Relações Internacionais. São diferentes atores, interesses e setores interligados, formando um verdadeiro emaranhado de questões e demandas com impactos mútuos. Recorrendo a um recorte por temas, inevitavelmente ligado à divisão dos principais atores, e sob estímulo dos encontros recentes do G33 e do Grupo Cairns, buscaremos, se não desvendar esse emaranhado, ao menos o tornar menos confuso.

Em meio ao amplo e ambicioso mandato da Rodada Doha, três grandes temas pode ser destacados. Ao lado das negociações em agricultura, e diretamente relacionadas a elas, caminham trocas intensas de demandas nos setores de NAMA (*Non-Agricultural Market Access*) e serviços. Se, em NAMA, as questões centrais passam pela abolição das chamadas proteções residuais em todos os setores não-agrícolas, nas discussões em serviço estão em jogo principalmente a revisão das regras do GATS e a promoção de uma nova rodada de liberalização, dentro do espírito de liberalização progressiva do acordo.

Dividir grupos de interesses nesses dois últimos temas é tarefa difícil, uma vez que a contraposição entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento omite a grande heterogeneidade de propostas. Não obstante essa advertência, é possível, sim, recorrer a uma divisão em termos gerais. Em ambos os temas, NAMA e GATS, os interesses ofensivos estão em sua maioria no mundo desenvolvido. Dele emanam as demandas mais fortes pela definição de compromissos

tarifários para todos os produtos – *full binding coverage* –, por novas reduções tarifárias e por maior liberalização nos setores de serviços. Em contrapartida, a maior parte dos países em desenvolvimento (PEDs) mantém uma agenda relativamente comum em NAMA e no GATS.

No primeiro, as demandas dos PED geralmente enfatizam os picos tarifários e os mecanismos de escalada tarifária ainda praticados em muitos mercados desenvolvidos, os quais trazem sério prejuízo a muitos dos produtos em que os países em desenvolvimento são competitivos (leite, carne, têxteis e calçados, etc.) e afetam as condições de diversificação da produção exportadora nesses países. A defesa dos princípios do tratamento especial e diferenciado é também presença recorrente nas argumentações dos países do sul nas negociações de NAMA, incluindo exigências por coeficientes menores de redução tarifárias e prazos mais longos de transição. No segundo tema, GATS, a agenda de negociação dos PEDs passa pela implementação efetiva do artigo IV – que prevê mecanismos de incremento da participação dos países em desenvolvimento nos setores de serviços, ainda restrita –, pela adoção de regras de combate a práticas anti-competitivas por parte das grandes empresas dos países desenvolvidos e por maior liberalização no *mode of supply* 4 (movimento de pessoas), no qual os países em desenvolvimento têm grande interesse, principalmente em virtude do grande contingente de imigrantes saídos desses países.

O cenário se torna mais confuso quando passamos aos temas agrícolas. Aqui, o agrupamento de interesses é ainda mais complexo; divisões opondo países desenvolvidos e em desenvolvimento não são úteis, já que mesmo os países em desenvolvimento

\* Membro do Programa de Educação Tutorial em Relações Internacionais da Universidade de Brasília – PET-REL e do Laboratório de Análise em Relações Internacionais – LARI (marcospaulo.ribeiro@uol.com.br)

estão em desacordo entre si. Com relação aos atores, é comum a referência à figura do triângulo de Lamy, com seus três vértices – União Européia, Estados Unidos e G20. De fato, são esses os três mais importantes personagens das negociações da OMC; a recusa européia em ampliar substantivamente o acesso ao seu mercado agrícola, o jogo de barganha norte-americano em torno da redução de seus subsídios internos ao campo e, talvez no ápice do triângulo, as demandas em sentido contrário emanadas pelo G20 são dinâmicas que estão no centro do debate de Doha.

Entretanto, outros atores são também relevantes, entre os quais está o G33. Composto por países em desenvolvimento e tradicional defensor de uma abordagem mais moderada com relação aos anseios liberalizantes da Rodada, esse grupo se reuniu no último mês de março em Jacarta, Indonésia. Por sua vez, o Grupo Cairns, formado durante a Rodada Uruguai por países desenvolvidos e em desenvolvimento com forte interesse na liberalização agrícola, realizou a sua mais recente reunião ministerial em meados de abril, no Paquistão. Entre as duas reuniões, um novo grupo ensaiou maior concertação: confirmando expectativas que indicavam o esforço brasileiro na direção de negociações extra-G20, o Brasil se reuniu com Estados Unidos, União Européia e Índia, formando uma nova variação de um G4, ao qual se somaram dias depois o Japão e a Austrália, compondo o chamado G6. Não por acaso o Chanceler Celso Amorim, que esteve presente em *todas* as reuniões citadas, divulgou um artigo recente em que faz menção justamente aos vários “Gs”.

Cada um dos três grandes grupos de interesse citados – G20, G33 e Grupo Cairns – tem diferentes objetivos nas negociações agrícolas da Rodada Doha, com distintas propostas nos três pilares – acesso a mercados, apoio interno e subsídios às exportações – que compõem o acordo sobre agricultura da OMC. Embora possuam também semelhanças, suas divergências podem ir desde a defesa de idéias opostas até uma mera, e mais comum, diferença de grau no argumento usado. Sob o risco de incorreremos em exagerada simplificação, parece possível construir

a figura de um espectro, com o Grupo Cairns no extremo liberalizante, o G33 no extremo cético e o G20 em alguma posição intermediária, talvez mais próxima ao extremo do Grupo Cairns. Uma diferenciação detalhada das propostas de cada um desses grupos demandaria um outro texto e novas pesquisas, mas alguns pontos são relativamente claros.

Em linhas gerais, as propostas do G20 passam pela redução não-linear – ao contrário do que alguns países têm defendido – das tarifas, o fim das salvaguardas especiais para países desenvolvidos, a eliminação da *blue box* e a limitação da *amber box*, além da extinção dos subsídios às exportações. Todos esses pontos são, por exemplo, compartilhados pelas propostas do Grupo Cairns, muito embora nelas estejam expressos em tons mais exigentes e ambiciosos, sobretudo com relação a prazos e a percentuais de redução tarifária. Por sua vez, a pauta do G33, como esperado, dá maior ênfase à definição de listas de produtos especiais e à criação de medidas de salvaguardas especiais para os países em desenvolvimento, entre outras demandas embasadas pelo princípio do tratamento especial e diferenciado.

Parece mais interessante, contudo, a avaliação dos adendos a essas propostas gerados nas últimas reuniões do G33 e do Grupo Cairns. Até que ponto elas se afastaram ou convergiram? Na verdade, os sinais são contraditórios. De Jacarta, o G33 acenou com gestos positivos de flexibilização, aceitando reduzir a lista dos indicadores utilizados para classificar os produtos que devem receber proteção especial. Em Lahore, no entanto, a principal decisão tomada se refere a uma proposta de cortes acentuados sobre as tarifas aplicadas pelos países desenvolvidos na importação de produtos tropicais. De acordo com a proposta, seriam eliminadas as tarifas iguais ou inferiores a 25% e reduzidas em 85% as tarifas em patamares superiores a esse valor. Claramente, são resultados insuficientes – e mesmo decepcionantes – em um contexto crítico para a Rodada Doha. Caminham ainda em direções opostas e pouco contribuem para um desfecho a curto-prazo das negociações. Confirmam, antes, a

maior probabilidade de um cenário de médio-prazo, no qual uma conclusão não parece plausível antes de fins de 2008 ou meados de 2009. Se, por um lado, o sinal de flexibilidade dado pelo G33 indica que há espaço para maior convergência, por outro são ainda numerosos os pontos de desacordo, cerceando o otimismo que esse sinal poderia gerar.

São diversos, portanto, os atores, os temas e os interesses reunidos na Rodada Doha. Cada campo negociação tem dinâmicas próprias e a complexidade

aumenta diante da forte interligação entre tudo o que está sendo debatido. A controvérsia no tema agrícola é apenas uma porção mais evidente de uma série de questões, por vezes esquecidas, sobre as quais não há acordo. Mapeamentos como o aqui ensaiado, embora simplistas, colaboram para a compreensão de parte do que está em jogo. Lamentavelmente, geram também a impressão de que quanto mais nos aprofundamos nos meandros da Rodada, mais distante o seu desfecho parece ficar.



*Meridiano 47*

*Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais*



INSTITUTO BRASILEIRO DE  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISSN 1518-1219

Editor: Antônio Carlos Lessa

Editor-adjunto: Virgílio Arraes

Conselho Editorial: Amado Luiz Cervo, Antônio Jorge Ramalho da Rocha, Argemiro Procópio Filho, Estevão R. Martins, Francisco Doratioto, José Flávio S. Saraiva, Estevão Chaves Martins, Tânia Pechir Manzur.

Projeto Gráfico (design): Samuel Tabosa de Castro – [samuel.tabosa@gmail.com](mailto:samuel.tabosa@gmail.com)